

Universitätsprofessor Dr. Janbernd Oebbecke

Huberstraße 13a

48151 Münster, den 18. August 2021

Vorsitzender des Verkehrsausschusses
Herrn Thomas Nüchel MdL
Postfach 101143
40002 Düsseldorf
per Mail



**Gesetz zur Einführung des Fahrrad- und Nahmobilitätsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung des Straßen- und Wegegesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/13977**

in Verbindung mit

**Gesetz zur Einführung eines Radverkehrsgesetzes sowie zur Änderung weiterer Gesetze
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/14257**

Anhörung des Verkehrsausschusses am 25. August 2021

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gern leiste ich meinen Beitrag zu der Anhörung. Zu den verkehrstechnischen und verkehrspolitischen Fragen nehme ich nicht Stellung, weil meine Expertise insoweit nicht über die eines normalen Verkehrsteilnehmers hinausgeht. Ich konzentriere mich deshalb auf die verfassungsrechtlichen Fragen, die bei einem Gesetzentwurf allein maßstäblich sind.

Der Unterzeichner geht davon aus, dass für die in den beiden Entwürfen geregelten Fragen die Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht; eine gründliche Klärung war im Rahmen der Vorbereitung auf die Anhörung wegen des damit verbundenen Aufwands nicht möglich. Die Stellungnahme konzentriert sich deshalb auf die Beachtung der Konnexitätsregelungen.

Art. 78 Abs. 3 der Landesverfassung lautet:

Das Land kann die Gemeinden oder Gemeindeverbände durch Gesetz oder Rechtsverordnung zur Übernahme und Durchführung bestimmter öffentlicher Aufgaben verpflichten, wenn dabei gleichzeitig Bestimmungen über die Deckung der Kosten getroffen werden. Führt die Übertragung neuer oder die Veränderung bestehender und übertragbarer Aufgaben zu einer wesentlichen Belastung der davon betroffenen Gemeinden oder Gemeindeverbände, ist dafür durch Gesetz oder Rechtsverordnung aufgrund einer Kostenfolgeabschätzung ein entsprechender finanzieller Ausgleich für die entstehenden notwendigen, durchschnittlichen Aufwendungen zu schaffen. Der Aufwendersatz soll pauschaliert geleistet werden. Wird nachträglich eine wesentliche Abweichung von der Kostenfolgeabschätzung festgestellt, wird der finanzielle Ausgleich für die Zukunft angepasst. Das Nähere zu den Sätzen 2 bis 4 regelt ein Gesetz; darin sind die Grundsätze der Kostenfolgeabschätzung festzulegen und Bestimmungen über eine Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände zu treffen.

Aus dem gemäß Satz 5 erlassenen Gesetz seien hier nur die ersten drei Sätze zitiert:

Zu einem Gesetzentwurf, der die Aufgabenübertragung gem. § 1 Abs.1 regelt, ist von der zuständigen Behörde frühzeitig eine Prognose der finanziellen Auswirkungen der Aufgabenübertragung (Kostenfolgeabschätzung) zu erstellen.

Die Regelung nach § 1 Abs.1 Satz 2 ist in den Gesetzentwurf nach Satz 1 oder in einen Entwurf eines Belastungsausgleichsgesetzes zu diesem Gesetzentwurf aufzunehmen. Die Kostenfolgeabschätzung ist beizufügen.

Die Stellungnahme ist in drei Abschnitte gegliedert: Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte (1.), Zu den einschlägigen Erläuterungen der beiden Entwürfe (2.) und Plausibilitätsprüfung der Annahmen zur Konnexitätsfrage (3.). Sie schließt mit einer Zusammenfassung.

1. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

Art. 78 Abs. 3 Satz LVerf gilt für jedes Gesetz des Landes. Das Konnexitätsausführungsgesetz ist nach § 1 Abs. 3 KonnexAG sowohl auf Gesetzentwürfe der Landesregierung als auch auf Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags anwendbar. Effektive Bindungen ergeben sich insoweit aber praktisch nur für Gesetzentwürfe der Landesregierung. Für sie gilt u.a. § 6 Satz 3 KonnexAG wonach die Kostenfolgeabschätzung dem Entwurf beizufügen ist. Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass der Landtag überprüfen kann, ob die Ausgleichsregelung oder der vorgesehene Verzicht darauf den Vorgaben des Art. 78 Abs. 3 LVerf entsprechen. Soweit ersichtlich ist das hier nicht geschehen.

Dass das in § 7 Abs. 1 und 2 KonnexAG vorgesehene Verfahren der Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände stattgefunden hat, und dass diese der Kostenfolgeabschätzung gem. § 7 Abs. 3 KonnexAG zugestimmt haben (S. 4), ist notwendige Bedingung eines ordnungsgemäßen Verfahrens. Unabhängig davon muss Art. 78 Abs. 3 LVerf materiell beachtet werden. Ist das nicht der Fall, kann jede Kommune mit guter Aussicht auf Erfolg den Verfassungsgerichtshof anrufen.

Die Regelungstechnik beider Entwürfe lässt es sinnvoll erscheinen, einige Hinweise dazu vorzuschicken, welche Regelungen Gesetze enthalten können und welche Bedeutung die Auswahl der Regelungstechnik für die Anforderungen aus Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 3 LVerf hat:

a) Die nach wie vor am meisten verbreitete Regelungstechnik ist die Anordnung verbindlicher Verhaltensvorgaben für die Regelungsadressaten. Sprachlich wird sie bei Geboten vor allem durch „haben zu“, „sind zu“, „müssen“ oder den Indikativ ausgedrückt. Solche Regelungen sind konnexitätsrechtlich relevant, wenn sie die Kommunen verpflichten. Verbindlich sind auch Vorgaben, die offen lassen, wie weit eine Handlungspflicht reicht, wenn überhaupt gehandelt werden muss. Dass in diesen Fällen auch ein sehr geringes kommunales Tätigwerden ausreicht, um eine solche Verpflichtung zu erfüllen, beeinflusst nicht das Bestehen der Ausgleichspflicht, aber die Höhe des Belastungsausgleichs.

b) Eine für den Regelfall verbindliche, jedoch für atypische Fallgestaltungen abgeschwächte Regelung kann der Gesetzgeber durch „sollen“ ausdrücken. Ob eine atypische Situation vorliegt, was im Regelfall ausscheidet und nur ausnahmsweise vorkommen wird, ist in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar. Auch hier greift Art. 78 Abs. 3 Satz 1 und 2 LVerf; bei der Berechnung der Kostenfolgen sind die atypischen Fälle in Abzug zu bringen.

c) Dem Gesetzgeber steht es aber auch frei, Verhaltenserwartungen unverbindlich zu äußern, etwa Empfehlungen auszusprechen, oder die rechtliche Unverbindlichkeit auf andere Weise oder – etwa durch „können“ – auszudrücken, etwa indem lediglich auf

Handlungsmöglichkeiten hingewiesen wird. Solche Regelungen haben keine Konnexitätsfolgen, denn sie überlassen es den kommunalen Adressaten, ob sie sich so verhalten, wie es ihnen der Gesetzgeber nahegelegt, bleiben aber auch rechtlich unverbindlich.

Aus rechtsstaatlichen Gründen (Art. 20 Abs. 3 und 28 Abs. 1 Satz 1 GG), nämlich im Interesse der Normenklarheit, ist es geboten, dass der Gesetzgeber deutlich macht, wie verbindlich eine Regelung ist. Wenn das in einem Entwurf nicht gelungen ist, ist das Parlament verpflichtet, den Text entsprechend nachzubessern. Im Rahmen dieser Stellungnahme wird davon ausgegangen, dass mangels entgegenstehender Anhaltspunkte die in den Entwürfen enthaltenen Regelungen entsprechend ihrer sprachlichen Form verbindlich sind. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass eine Regelung, die verbindlich formuliert ist, nur deshalb unverbindlich zu verstehen sein soll, weil der nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 3 LVerf erforderliche Belastungsausgleich fehlt oder nicht für erforderlich gehalten wird.

Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 3 LVerf schützt „Gemeinden und Gemeindeverbände“. Dabei kommt es nicht darauf an, ob ein Gesetz bisher freiwillige Aufgaben in pflichtige umwandelt, oder ob er den Kommunen verbindliche Vorgaben für die Erfüllung pflichtiger Selbstverwaltungsaufgaben wie der Straßenbaulast oder Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung wie der straßenverkehrsbehördlichen Aufgaben macht. Die Regelung trifft in diesen Fällen stets eine Gemeinde oder einen Gemeindeverband. Nach verbreiteter Auffassung sind Zweckverbände zwar keine „Gemeindeverbände“ im Sinne des Art. 78 Abs. 3 LVerf. Aber auch verbindliche Aufgabenbelastungen von Zweckverbänden u. ä. wie Verkehrsverbände sind gegenüber ihren kommunalen Mitgliedern ausgleichspflichtig, wenn diese sonst die anderweitig nicht gedeckten Belastungen über die Umlage tragen müssen.

Konnexitätsrelevant können nur Änderungen der Rechtslage sein. Werden bereits geltende Regelungen inhaltsgleich in ein neues oder anderes Gesetz übernommen oder dort wiederholt, ergeben sich daraus keine zusätzlichen Lasten für die Kommunen. Begründet das Gesetz neue Handlungspflichten oder erhöht es bereits Standards, müssen alle dadurch entstehenden Belastungen ausgeglichen werden und zwar auch, soweit die Kommunen diese bisher bereits freiwillig erbracht haben. Die Fixierung landesweiter Mindeststandards bei Aufgaben führt nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf also nicht nur zu einer Belastung des Landes, sondern auch zu einer Entlastung der Kommunen, welche diese Aufgaben bereits freiwillig mehr oder weniger nach diesem Standard wahrgenommen haben,

Ein Ausgleich ist soweit nicht erforderlich, wie der finanziellen Belastung Einnahmen aus von den Kommunen zu erhebende Abgaben (§ 3 Abs. 4 KonnexAG) oder Einsparungen bei anderen Aufgaben derselben kommunalen Körperschaften gegenüberstehen (§ 3 Abs. 5 KonnexAG). Auch Einnahmen aus der Förderung durch den Bund oder das Land können aufwandsmindernd berücksichtigt werden, allerdings nur, wenn ein der Höhe nach bestimmbarer Anspruch darauf besteht. Das ist in aller Regel nicht der Fall.

2. Zu den einschlägigen Erläuterungen der beiden Entwürfe

Beide Entwürfe haben die Bindung an Art. 78 Abs. 3 Satz 2 und 3 LVerf gesehen und nehmen dazu in allgemeiner Form Stellung.

2.1 Im Entwurf der Landesregierung (Drs. 17/13977) werden unter D. auch die Kosten des Gesetzes für die nächsten fünf Jahre geschätzt. Davon sollen 1,9 Mio. € auf die

Kommunen entfallen (S. 3). Auf die dort genannten Einzelpositionen Sicherheitsaudits, Fußverkehrsanlagen an Bushaltestellen des ÖPNV an Hauptverkehrsstraßen und Zustandserfassung der Radinfrastruktur der Radverkehrsnetze wird in dieser Stellungnahme noch gesondert eingegangen. Unter F. wird darauf eingegangen, wie sich das Gesetz auf die Finanzlage der Kommunen auswirken würde: Die vorgesehenen Förderprogramme wirkten sich positiv aus. Den Kommunen entstünden geschätzte Kosten von 1,6 Mio. €. Die Konnexitätsregelungen seien berücksichtigt, weil die geschätzten Kosten der Kommunen von 4,2 Mio. € unter der Grenze der wesentlichen Belastung blieben. Die Abweichung von den geschätzten Kosten ergäben sich daraus, dass bei der Kostenschätzung nach dem KonnexAG Förderungen „nicht berücksichtigt werden“ (S. 4). Die genannten Ausführungen finden sich weitgehend textgleich auch auf S. 30 f. der Drucksache. – Richtig ist, dass die Wesentlichkeitsgrenze pro Jahr bisher allgemein bei 0,25 € je Einwohner angesetzt wird und damit landesweit bei 4.481.392,50 € liegt (17.925.570 Einw. zum 31.12.2020) und damit über den 4,2 Mio. €.

2.2 Im Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 17/14257) finden sich Ausführungen zur Konnexitätsfrage unter F. Die Kostenschätzung habe Kosten in Höhe von 108 Mio. € ergeben¹. Berücksichtigt seien die Verpflichtung der Kommunen und der regionalen Planungsträger mindestens alle fünf Jahre Radverkehrspläne, jährliche Sachstandsberichte zu ihrer Umsetzung sowie im Vorfeld des Radverkehrsplanes einen Monitoringbericht aufzustellen. Außerdem seien Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen und regionalen Planungsträger und für die Verknüpfung des Radverkehrs mit den Angeboten des öffentlichen Personennahverkehrs und des Schienennahverkehrs vorgesehen (S. 3). Diese Ausführungen finden sich weitgehend textgleich auf S. 44 der Drucksache. In § 35 Abs. 1, 36 Abs. 1 und 3 des Entwurfs ist jeweils ein pauschalisierter finanzieller Ausgleich von einem Euro pro Einwohner/Jahr vorgesehen. Das ergibt die Summe von 108 Mio. € pro Jahr.

3. Plausibilitätsprüfung der Annahmen zur Konnexitätsfrage

Weil dem Unterzeichner für keinen der Entwürfe eine Kostenabschätzung vorliegt, beschränkt sich die Stellungnahme auf qualitative Aussagen und eine Plausibilitätsprüfung.

3.1 Entwurf der Landesregierung (Drs. 17/13977)

Die §§ 1 – 11 enthalten nur an zwei Stellen für die Kommunen verbindliche Bestimmungen, nämlich in den §§ 9 Abs. 3 und 11 Abs. 2, wo jeweils eine Förderung von der Erfüllung einer Pflicht abhängig gemacht wird. Diese Bestimmungen dürften zwar faktisch sehr effektiv sein. Sie begründen aber keine im Sinne des Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf relevanten Pflichten, denn es bleibt rechtlich den Kommunen überlassen, ob sie die Förderung in Anspruch nehmen.

Einzelne andere Bestimmungen wiederholen lediglich Regelungen, die bisher schon galten. Das gilt etwa für § 13 Abs. 1. Bei anderen Regelungen ist zweifelhaft, ob sie eine über die geltende Rechtslage hinausreichende Verschärfung von Vorgaben enthalten. Das gilt etwa für § 14 Abs. 4.

§ 12, § 13 Abs. 2 und 3, § 14 Abs. 1 – 3 und Abs. 5, § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 3, § 29 Abs. 1 und 3 sowie § 30 Abs. 1 enthalten verbindliche Vorgaben für den Betrieb von Lichtsignalanlagen oder die Planung von Verkehrsanlagen durch die Kommunen. Es handelt sich damit um den Vollzug prägende besondere Anforderungen an die Aufgabenerfüllung und damit um die

¹ Dass sie dem Gesetzentwurf beiliegt, wie es S. 3 heißt, trifft nicht zu.

Veränderung einer bestehenden Aufgabe (§ 2 Abs. 4 KonnexAG), die zu Kostenbelastungen führen. Auch wenn diese nicht leicht zu beziffern sind, entsteht bei landesweiter Betrachtung ein beträchtlicher Mehraufwand, weil die Berücksichtigung dieser Vorgaben in vielen Fällen zu höheren Kosten führen wird. Diese müssen im Rahmen einer Kostenschätzung beziffert werden. Dass das für den Verkehr zuständige Ministerium, wie es in der Begründung heißt (etwa S. 35), Handlungsempfehlungen dazu herausgibt, wie diese Verpflichtungen zu erfüllen sind, ändert nichts daran, dass es sich um Verpflichtungen handelt. Der entstehende Aufwand ist nach Art. 78 Abs. 3 LVerf auszugleichen. Förderungen durch das Land können dabei nicht in Abzug gebracht werden, weil sie nicht verbindlich für den gesamten Geltungszeitraum zur Verfügung stehen, denn die Kommunen haben darauf keinen Anspruch, sie werden vielmehr erst durch den jeweiligen Landeshaushalt bereitgestellt.

§ 15 betrifft Bushaltestellen an außerörtlichen Hauptverkehrsstraßen. Ob die für diesen Zweck vorgesehenen 1,1 Mio. € (S. 3) ausreichen, vermag der Unterzeichner nicht abschließend zu entscheiden. Mit Inkrafttreten dieser Bestimmung sind auch die bereits vorhandenen Bushaltestellen an außerörtlichen Hauptverkehrsstraßen nicht mehr freiwillig, sondern ihre Aufrechterhaltung ist verpflichtend. Dass der Betrag auch nur ausreicht, in den 427 Kommunen des Landes, auch nur die Unterhaltung der betreffenden Anlagen zu gewährleisten, ist sehr zweifelhaft.

§ 20 geht mit seinen Vorgaben („sollen schaffen“) weit über die bisher in § 49 StrWG enthaltenen Hinwirkensplichten hinaus. Die entstehenden Mehrkosten sind zu ermitteln und auszugleichen.

§ 21 Abs. 1 verpflichtet die kommunalen Träger der Straßenbaulast dazu, den Zustand der Radverkehrsnetze regelmäßig zu erfassen. Eine derartige regelmäßige und systematische Erfassung ist bisher nicht verbindlich vorgegeben. Die Erfassung und ihre Dokumentation erzeugen Aufwand, der nach Art. 78 Abs. 3 LVerf auszugleichen ist. Legt man die im Entwurf genannte Summe von 0,4 Mio. € bei den Kommunen (S. 3) zugrunde, entfällt durchschnittlich auf jede der rund 420 nordrhein-westfälischen Kommunen ein Betrag von durchschnittlich weniger als 1000 €. Auch wenn man davon ausgeht, dass die Erfassung nicht jährlich stattfindet, ist dieser Betrag unrealistisch niedrig und unzureichend.

§ 24 führt bei den Kommunen zu zusätzlichen Belastungen durch erhöhte Kosten für Baustellen und Verwaltungsaufwand. Für den Verwaltungsaufwand gilt das auch dann, wenn nicht die Kommunen als Baulastträger der Straße, sondern etwa Energieversorgungsunternehmen die Maßnahme durchführen. Dieser Aufwand ist zu ermitteln und auszugleichen.

§ 25 ordnet die wegweisende Radwegebeschilderung, die bisher nicht obligatorisch war, verbindlich an. Damit sind sowohl die Errichtungskosten wie die Kosten der laufenden Unterhaltung nach Art. 78 Abs. 3 LVerf vom Land auszugleichen.

§ 26 enthält in seinen verschiedenen Absätzen verbindliche Vorgaben für Planung und Bau (Abs. 1 und 2) und für die Einbindung in die Systeme der kommunalen Verkehrsverbünde. Die entstehenden Mehrkosten sind zu ermitteln und vom Land auszugleichen.

3.2 Entwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drs. 17/14257)

In den §§ 21 – 32 finden sich Vorgaben für die Radverkehrsplanung und den übergeordneten Planungsrahmen. Soweit den Kommunen dafür Mehrbelastungen entstehen, werden diese thematisch durch den vorgesehenen Ausgleich erfasst. Ob die dafür angesetzte Summe auskömmlich ist, kann der Unterzeichner nicht im Einzelnen überprüfen. Sie ist jedenfalls nicht evident unzureichend. Investitionskosten für Baumaßnahmen oder die Kosten für die laufende Unterhaltung sollen dadurch aber nicht abgedeckt werden.

In den §§ 1 – 20 enthält der Entwurf andere verbindliche Vorgaben für die Zukunft des Radverkehrs, insbesondere auch für Baumaßnahmen. Diese Bestimmungen werden im Folgenden im Hinblick auf ihre Konnexitätsrelevanz näher betrachtet. Ein Teil richtet sich ausschließlich an das Land, andere an Land und Kommunen und wieder andere nur an die Kommunen. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Vorschriften, die mindestens auch für die Kommunen gelten:

- § 1 Abs. 2 enthält eine verbindliche Leitlinie für alle Planungen nach den §§ 37 ff. StrWG. Es handelt sich um eine den Vollzug prägende besondere Anforderung an die Aufgabenerfüllung und damit um die Veränderung einer bestehenden Aufgabe (§ 2 Abs. 4 KonnexAG). Soweit die Kommunen betroffen sind, besteht eine Ausgleichspflicht für die Belastungen, die damit gegenüber den nach § 49 StrWG schon geltenden zusätzlich entstehen.
- § 2 Abs. 8 umfasst entgegen der Überschrift nicht nur Begriffsbestimmungen, sondern in Satz 2 eine materielle Vorgabe für Radvorrangrouten. Soweit diese in kommunaler Baulast stehen, handelt es sich um die Veränderung einer bestehenden Aufgabe. Die Mehrkosten sind nach Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf ausgleichspflichtig.
- Auch § 3 enthält in Abs. 1 und Abs. 2 verbindliche Vorgaben für den Ausbau und in Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 und Abs. 2 die Unterhaltung von Radverkehrsanlagen. Die daraus resultierenden zusätzlichen Anforderungen verursachen zusätzlichen Bau- und Unterhaltungsaufwand. Soweit er die Kommunen betrifft, ist er ausgleichspflichtig. Die Annahme, eine bloße Konkretisierung von Verpflichtungen sei nicht konnexitätsrelevant, überzeugt nicht, wenn der kommunale Spielraum eingeschränkt werden soll. Ein „guter Erhaltungszustand“ geht über den bisher geschuldeten verkehrssicheren Zustand hinaus.
- § 4 Abs. 1 und 2 und § 5 Abs. 1 und 3 richten sich auch an Kommunen und lösen erhebliche zusätzliche Kosten für die notwendigen Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen aus. Diese sind ausgleichspflichtig.
- Es wird davon ausgegangen, dass das Angebot nach § 6 nicht von den Städten, sondern von Privaten erbracht und von den Nutzern finanziert wird. Damit ist die Bestimmung nicht konnexitätsrelevant.
- § 7 Abs. 2 sieht auch Pflichten für Kommunen vor. Es wird davon ausgegangen, dass der Aufwand für die Serviceinfrastruktur durch den vorgesehenen Ausgleich nach § 36 Abs. 1 abgedeckt wird. Dasselbe gilt für den Aufwand, der sich für die Kommunalverwaltungen aus § 8 Abs. 3 ergibt.
- § 9 Abs. 3 und 4 richten sich auch an Kommunen und verursachen zusätzliche Belastungen, die ausgleichspflichtig sind.
- § 10 wendet sich ausschließlich an Kommunen. Die zusätzlichen Belastungen sind ausgleichspflichtig.
- § 12 begründet eine bisher nicht bestehende Verpflichtung auch für die Kommunen. Die entstehenden Kosten für Errichtung und Unterhaltung sind ausgleichspflichtig.
- § 13 richtet sich an die Aufgabenträger des ÖPNV und SPNV, also Kommunen und von ihnen getragene Zweckverbände oder gemeinsame Anstalten. Soweit der danach

entstehende Aufwand über die schon bisher verbindlichen Standards hinausgeht, ist er ausgleichspflichtig. § 36 Abs. 3 sieht einen Ausgleich vor. Hier wird unterstellt, dass der vorgesehene Betrag der Höhe nach auskömmlich ist. Wegen des Hinweises in der Begründung auf S. 53, der Ausgleich stamme zur Hälfte aus Regionalisierungsmitteln, wird darauf hingewiesen, dass der Einsatz den Kommunen obligatorisch zufließender Mittel für den Konnexitätsausgleich mit Art. 78 Abs. 3 Satz 2 LVerf nicht vereinbar ist; zusätzliche Belastungen können nur aus frei verfügbaren Mitteln des Landes ausgeglichen werden. Weil nach § 10 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG die dem Land vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel an die kommunalen Empfänger in voller Höhe weitergeleitet werden müssen, spricht einiges dafür, dass die Deckung aus Regionalisierungsmitteln den verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht entspricht.

- Es wird davon ausgegangen, dass das Angebot nach § 14 wie bei § 6 nicht von den Städten, sondern von Privaten erbracht und von den Nutzern finanziert wird.
- § 17 richtet sich auch an die Kommunen. Hier wird davon ausgegangen, dass Abs. 1 lediglich nach Straßenrecht ohnehin bestehende Vorgaben wiederholt. Eine zusätzliche Vorgabe enthält Abs. 2. Hier wird davon ausgegangen, dass diese Belastung durch den Ausgleich nach § 35 Abs. 2 abgegolten ist.
- § 18 enthält eine gegenüber der geltenden Rechtslage zusätzliche verbindliche Vorgabe. Sie ist mit zusätzlichen Belastungen verbunden, die ausgleichspflichtig sind.

Art. 78 Abs. 3 LVerf wäre mit einem nach dem Entwurf beschlossenen Gesetz nur beachtet, wenn alle hier im Einzelnen genannten Bestimmungen keine verbindlichen Vorgaben enthalten, die über das für die Kommunen bisher geltende Recht hinausgehen. Nach dem Wortlaut und der Intention des Entwurfs kann das nicht angenommen werden.

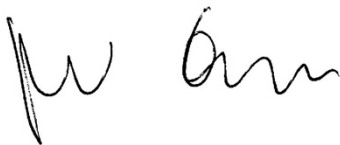
Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass der Entwurf mit den Vorgaben für Bau und Unterhaltung erhebliche zusätzliche Belastungen für die Kommunen vorsieht, die durch die vorgesehenen Ausgleichsbeträge nicht abgedeckt sind.

4. Zusammenfassung

Beide Entwürfe erheben den Anspruch, effektive Verbesserungen für die geregelten Sektoren des Verkehrs zu bringen. In unterschiedlicher Weise verfehlen beide Entwürfe aber die Pflicht des Landes, die mit den vorgesehenen verbindlichen Regelungen verbundenen zusätzlichen Belastungen der Kommunen auszugleichen.

Wegen Art. 78 Abs. 3 LVerf entsteht bei der Festlegung kommunalverbindlicher Mindeststandards beim Land ein erheblicher finanzieller Aufwand für den Ausgleich der entstehenden Mehrkosten. Diese Verfassungsbestimmung zwingt dazu, entweder auf verbindliche Vorgaben zu verzichten oder diese Mittel aufzubringen.

Mit freundlichen Grüßen



Janbernd Oebbecke